

# REDES E MUNDIALIZAÇÃO: O DESAFIO DA ADMINISTRAÇÃO. RESGATANDO A NATUREZA POLÍTICA DA DECISÃO PÚBLICA\*

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS\*\*

O PROCESSO DE DECISÃO COLETIVA para o desenvolvimento sustentável cobra de seus *policy makers* a competência estratégica de análise crítica da complexa dinâmica de um mundo de novas formas de relacionamento em um espaço “mundializado”.

Entre os elementos que determinam a configuração do mundo contemporâneo destacamos: novas tecnologias, novos papéis e novas relações entre os atores em uma sociedade planetária.

A integração global de mercados em diferentes estágios de desenvolvimento e as novas tecnologias de informação e comunicação instantânea nem sempre contribuem para a eficácia e a efetividade dos projetos de desenvolvimento nacional. A simples existência de variáveis determinantes da ação pública que se situam fora da esfera de controle de seus gestores é evidência desse fato.

Se, por um lado, o fenômeno não é, completamente, novo, por outro lado, a forma radical e a velocidade com que ele ora se manifesta — especialmente, para as economias periféricas — exige de seus planejadores muito mais sensibilidade na análise dessa dinâmica.

Este texto, contudo, reflete sobre essa questão a partir do aparente equívoco da modelagem do mundo globalizado como uma rede (no sentido

---

\* Este trabalho é dedicado, *in memoriam*, a Milton Santos — que me incentivou a escrevê-lo. Nele, são desenvolvidas ideias esboçadas em: Paulo Emílio Matos Martins. “Globalização econômica: uma nova dependência?”. *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 16 de maio de 1998, p. B4 e, mais recentemente, “Globalização e redes: a despolitização de uma crise”. In: III Seminário Nacional de Administração Política. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 15 de outubro de 2009.

\*\* Professor-titular e coordenador do Programa de Estudos de Administração Pública (Abras) na Ebape/FGV. Professor-adjunto da FAF/Uerj. Doutor em Administração (Eaesp/FGV). E-mail: <paulo.martins@fgv.br>.

topológico) e da suposta interdependência dos relacionamentos que esta determinaria entre os seus atores.

Como conclusão, sugere-se que, embora não se deva confundir o modelo histórico de relação centro-periferia, do tipo colonial-imperial — já superado —, com aquele segundo o qual os países e suas economias ora se relacionam; é prudente admitir que as tão proclamadas simetria e interdependência no relacionamento entre atores globalizados não ocorre, e o modelo reticular de representação do mundo atual é menos complexo do que o fenômeno modelado. Daí que a representação do contexto político mundial dos nossos dias, como rede, é incapaz de capturar a complexa dinâmica das relações políticas entre esses atores “mundializados”.

### **A decisão pública e a mundialização**

As estratégias de formulação de políticas públicas para a transformação das estruturas tradicionais nas sociedades de desenvolvimento retardatário contemplam, nos dias atuais, cenários que se desenham num contexto desafiador: a velocidade vertiginosa dos processos de base informacional — especialmente, daqueles que realizam a circulação do capital financeiro neste imenso cassino em que o mundo se transformou —; o gigantesco desnível no grau de desenvolvimento, tecnológico, econômico, social e cultural das nações; as crescentes demandas sociais por medidas de contenção dos processos — aparentemente descontrolados — de desemprego, violência, marginalidade, criminalidade, terrorismo, pobreza, pandemias mortais, fome, desnutrição e esgotamento dos recursos naturais e destruição ambiental. Toda essa dantesca realidade “servida”, cotidianamente, a todos nós com a eficiência e a eficácia das modernas tecnologias de base microeletrônica dos meios de comunicação de massa.

O que fazer? De onde partir? Como atuar, efetivamente, no sentido de reversão das insuportáveis mazelas que o processo civilizatório parece ter nos legado? Especialmente, para os menos desenvolvidos? Essas questões, provavelmente, são o único produto da modernidade disseminado globalmente.

O quadro, assim, descrito cobra dos *policy makers* contemporâneos a competência estratégica de modelagem e análise crítica dos cenários (interno e externo) onde as decisões e ações públicas se desenvolvem.

Entre os vetores exógenos determinantes da configuração das estruturas sociais do mundo hodierno destacamos: as novas tecnologias; os novos

papéis; e as formas de relacionamento entre os atores dessa sociedade mundializada.

A integração planetária de mercados, em diferentes estágios de desenvolvimento, através das infovias na velocidade da luz, pode se constituir em grande ameaça aos projetos de mudança local, pela introdução de variáveis fora da esfera de ação de seus gestores. Se, por um lado, esse fenômeno não é completamente novo, por outro, a forma radical (global e em tempo real) com que ele ora se manifesta — especialmente, para as economias periféricas e semiperiféricas — exige de seus estrategos muito mais sensibilidade na análise e na modelagem dessa dinâmica.

Por outro lado, a mais perversa consequência dessa nova configuração da vida social do planeta, no ingresso deste novo milênio, parece se situar na difusão mundial de um pensamento único, gestado no seu centro político e sem a necessária incorporação da visão periférica do mesmo. Como destaca Milton Santos (1996), “a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade”;<sup>1</sup> ou, como metaforiza Georges Corm (1993), “a revolução eletrônica assegura mais força às grandes «feudalidades técnico-industriais», permitindo o contato instantâneo entre todas as praças [...]”.<sup>2</sup>

Essa grande transformação, nas formas de relacionamento social, sugere que já iniciamos a transposição de mais uma era da História, a qual Castells (1999) interpreta como uma mudança no nível mais profundo das bases significativas da sociedade: espaço e tempo que estariam, assim, sendo ressignificados como um espaço de fluxos num tempo intemporal.<sup>3</sup>

Refletiremos, a seguir, sobre essa inquietante questão dos nossos dias, a partir dos cenários que se desenham para as sociedades situadas na periferia dos grandes centros estratégicos de decisão (públicos e privados) deste novo e perplexo mundo.

### **A revolução da microeletrônica e a globalização: uma rede planetária?**

A ideia de que, com a nova revolução científico-técnica (microeletrônica) e sua consequência mais visível: a globalização econômica estaríamos

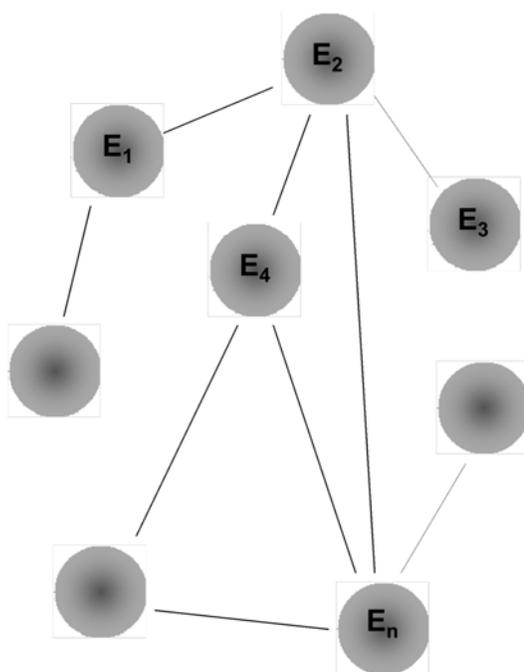
<sup>1</sup> Milton Santos. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 272.

<sup>2</sup> Georges Corm. *Le nouveau désordre économique mondial: aux racines des échecs du développement*. Paris: La Découverte, 1993. Apud: Santos, op. cit., p. 165.

<sup>3</sup> Manuel Castells. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 504.

presenciando a transformação das relações internacionais de dependência, do tipo centro-periferia (Figura 1), em um novo modelo de relacionamento do tipo rede (ou grafo na Topologia) — no qual a interdependência seria o padrão de ligação, quer nos fluxos de comércio e de capitais, como, também, nas relações políticas, diplomáticas, militares e no intercâmbio científico, tecnológico e cultural entre os Estados/economias nacionais —, tem sido apregoada por muitos analistas de diferentes correntes epistemológicas.

Figura 1. Organização centro-periférico

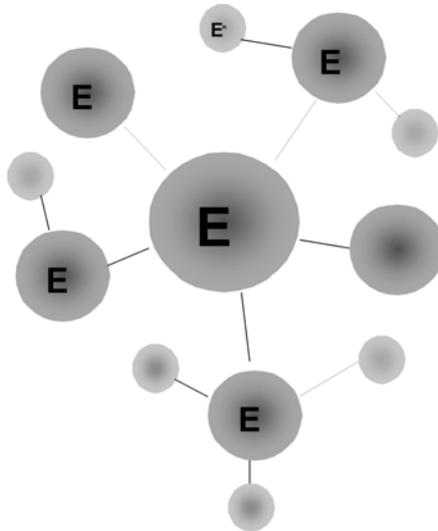


(E<sub>i</sub>) Vértices ou nós do grafo → Estado / Economias Nacionais.  
 (E<sub>i</sub> — E<sub>j</sub>) Arcos ou raios da rede → Relações Internacionais.

Tal ideia parece bastante razoável se admitirmos que uma economia mundial em acelerado processo de integração, através da progressiva abertura de seus mercados nacionais e da intensiva utilização das novas tecnologias de base informacional, constitui uma gigantesca rede, isto é, um

conjunto de atores políticos (blocos econômicos, países, corporações multi e transnacionais, grupos de pressão, grandes fundos de investimento, organizações criminais e terroristas, ongs, megainvestidores, etc.) — os nós ou vértices dessa representação gráfica — que se relacionam entre si, ampla, instantânea e diretamente, através de canais — os arcos ou raios dessa mesma representação —, formando, assim, o que se denomina uma estrutura organizacional em rede. A Figura 2 ilustra esse modelo de organização.

Figura 2. Organização em rede



( $E_i$ ) Vértices ou nós do grafo → Estados / Economias Nacionais.

( $E_i - E_j$ ) Arcos ou raios da rede → Relações entre Estados / Economias.

Enquanto as estruturas de relacionamento do tipo centro-periférico (Figura 1) — padrão de quase todas as formas históricas de organização — caracterizam-se pela centralidade de poder, informação e controle por parte dos atores sociais hegemônicos, o modelo organizacional de rede (Figura 2), não possuindo centro, dispersa a informação e, conseqüentemente, o poder e o controle social por toda a rede, isto é, desenha uma autêntica organização autogestionária ou anárquica (no sentido denotativo do termo), na qual o processo decisório e o controle social se espriam uniformemente por toda a estrutura.



Parece ingênuo, todavia, supor que todos os vértices (atores) da gigantesca rede que representaria a constelação política do mundo contemporâneo tenham a mesma “massa” (utilizando-se de uma metáfora mecânica) no jogo de equilíbrio do sistema. Seria, talvez, o mesmo que imaginar que as decisões dos *policy makers* de Brasília ou dos investidores de Luanda pudessem influir nas políticas de Washington ou no desempenho dos papéis de *Wall Street* com o mesmo impacto que as desses centros político e financeiro refletem sobre a daqueles.

Se, por outro lado, as estruturas organizacionais em rede são anárquicas pela sua própria natureza, e, assim, promovem a permanente migração da informação dos seus vértices para os arcos, ou de seus centros decisórios para a rede como um todo, por outro, é sempre oportuno lembrar que tal concepção teórica se baseia num modelo abstrato (não político), onde todos os nós têm a mesma probabilidade de acesso à informação e onde a noção de centro se diluiu completamente por toda a rede por meio da progressiva multiplicação de suas ligações e da intensiva troca de informação, fazendo com que seus atores propendam para a situação que a Teoria da Decisão denomina de decisores perfeitamente informados. Destarte, resulta, deste processo, a dispersão dos centros de poder, informação e controle por toda a rede.

Não parece haver nenhuma dúvida quanto ao fato de que a Revolução Científico-Técnica da Microeletrônica cria as condições materiais para maior, mais amplo e instantâneo intercâmbio entre os Estados/economias nacionais, concretizando o que McLuhan (1964)<sup>6</sup> denominou de “aldeia global”.

Por outro lado, os diferentes momentos históricos em que os atores mundiais e seus sítios de produção e troca se situam no universo contemporâneo, convidam a que atribuamos aos nós do grafo que os representam uma “massa”, de tal modo que esses atores passem a ter “campos de influência” (gravitacional), exercendo, uns sobre os outros, atração recíproca ou, como anteviu Newton (para a matéria), segundo a relação direta de proporcionalidade de suas massas e inversa do quadrado da distância que os separa.

---

<sup>6</sup> McLuhan, M. *Understanding media*. Nova York: McGraw Hill, 1964.

### **Um modelo grafo-gravitacional de relações internacionais**

Como descrever esse novo tabuleiro onde se movimentam as peças no jogo das relações internacionais do mundo contemporâneo?

Um modelo de rede que incorpore aos seus vértices “campos de gravidade”, denominados “grafo-gravitacional” (Martins, 1998),<sup>7</sup> capturando, desse modo, melhor a complexidade do universo modelado, certamente, também melhor representaria as relações político-econômicas dos atores políticos neste planeta sob o impacto da Revolução da Microeletrônica em processo de mundialização.

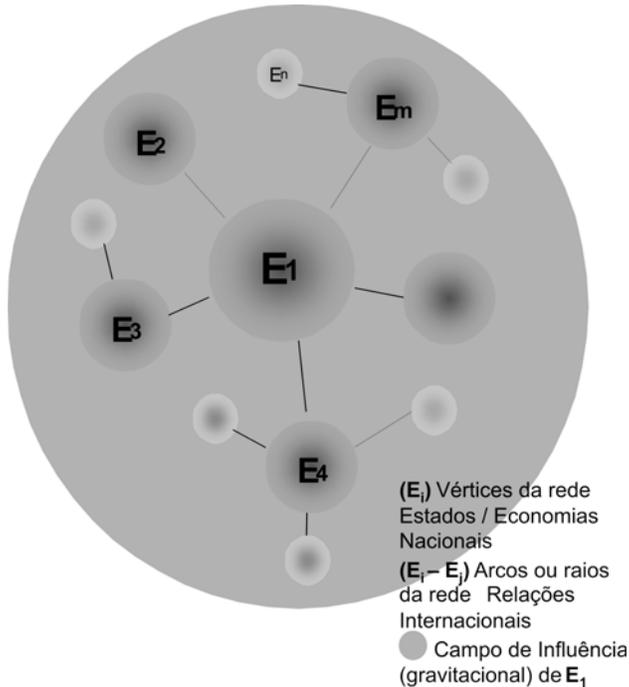
De acordo com o modelo assim desenhado, o grafo representativo das relações internacionais, desenvolvendo-se a partir dos vértices de grande “massa” — consequentemente, de intensos e extensos “campos gravitacionais” — determinaria a “satelitização” dos vértices de menor “massa” pelos de maior “gravidade” ou, em outras palavras, das economias/sociedades menos desenvolvidas pelas mais desenvolvidas. Dito de outra forma, o conceito de dependência ou os seus ancestrais históricos, de colonização e imperialismo, estariam sendo substituídos por uma nova ordem de dependência na rede onde a informação trafega com a velocidade da luz; com probabilidade teórica de acesso planetário e onde os grandes centros decisórios, ainda que em processo de perda de massa pela proliferação de centros, conservam (estrategicamente) “campos gravitacionais” de intensidade e extensão suficientes para a satelitização de outros menores, mesclando, assim, a configuração parcial de rede com a de estrutura hierárquica — característica do modelo centro-periférico.

A Figura 3 ilustra esse novo modelo de representação da sociedade mundial em processo de transformação.

---

<sup>7</sup> Paulo Emílio Matos Martins. Globalização econômica: uma nova dependência? *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 16 de maio de 1998, p B4.

Figura 3. O modelo grafo-gravitacional



A metáfora cósmica, aqui proposta, parece representar mais fielmente o universo extremamente complexo das relações políticas e econômicas entre atores em tão heterogêneos estágios de desenvolvimento no ingresso desta Era da Informação.

Com base nessa reflexão, parece ser equivocada a imagem de que as nações hodiernas se comunicam de modo interdependente na rede planetária que a nova onda tecnológica favorece, bem como a abstração de que o novo modelo de relações políticas internacionais não subordina, de algum modo, os atores da periferia aos centrais, influenciando, desse modo, assimétrica e dramaticamente, nas suas estratégias de governo e na formulação de políticas (públicas e privadas) domésticas.

Por outro lado, parece, igualmente, ingênuo supor que a forma de relações de dependência do modelo hierarquizado do tipo centro-periferia

(modelo colonial-imperialista) possa explicar, satisfatoriamente, o intrincado relacionamento entre os atores políticos do mundo deste novo milênio.

Talvez, seja mais correto dizer que entre o modelo centro-periferia das organizações hierarquizadas e o modelo ideal de rede de relações interdependentes existe o que denominamos estruturas de organização “grafo-gravitacionais”, nas quais os processos de proliferação controlada de centros e satelitização de vértices (globalização econômica?) resultam, finalmente, em uma nova forma de dependência.

### **A decisão pública entre os atores “satelitizados”**

O poder sagrado é definido como sendo onisciente, onipresente e onipotente. As redes mundiais de alcance planetário com suas infovias de tráfego na velocidade da luz parece haver instituído, enfim, entre os mortais, essas prerrogativas atribuídas às divindades.

A questão que se coloca para os atores “satelitizados” (periféricos e semiperiféricos) desse mundo em acelerado processo de globalização é: como se relacionar entre si “deuses” e simples mortais?

Quem sabe, uma releitura das peripécias de Zeus e de outras divindades olímpicas possa nos ajudar no desafiador processo de elaboração estratégica da decisão coletiva?

### **Referências**

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 504.

CORM, Georges. *Le nouveau désordre économique mondial: aux racines des échecs du développement*. Paris: La Découverte, 1993.

McLUHAN, M. *Understanding media*. Nova York: McGraw Hill, 1964.



**Resumo**

O processo de decisão coletiva para o desenvolvimento sustentável cobra de seus *policy makers* a competência estratégica de análise crítica da complexa dinâmica de um mundo de novas formas de relacionamento em um espaço “mundializado”.

Entre os elementos que determinam a configuração do mundo contemporâneo destacamos: novas tecnologias; novos papéis e novas relações entre os atores em uma sociedade planetária.

A integração global de mercados em diferentes estágios de desenvolvimento e as novas tecnologias de informação e comunicação instantânea nem sempre contribuem para a eficácia e a efetividade dos projetos de desenvolvimento nacional. A simples existência de variáveis determinantes da ação pública que se situam fora da esfera de controle de seus gestores é evidência desse fato.

Se, por um lado, esse fenômeno não é completamente novo, por outro, a forma radical e a velocidade com que o mesmo ora se manifesta — especialmente para as economias periféricas — exige de seus planejadores muito mais sensibilidade na análise dessa dinâmica.

Este ensaio reflete sobre essa questão a partir do aparente equívoco da modelagem do mundo globalizado como uma rede (no sentido topológico) e da suposta interdependência dos relacionamentos que esta determinaria entre os seus atores.

Como conclusão sugere-se que, embora não se deva confundir o modelo histórico de relação centro-periferia, do tipo colonial-imperial — já superado —, com aquele segundo o qual os países e suas economias ora se relacionam, é prudente admitir que as tão proclamadas simetria e interdependência no relacionamento entre atores globalizados não ocorre e o modelo reticular de representação do mundo atual é menos complexo do que o fenômeno modelado. Daí que a representação do contexto político mundial dos nossos dias como rede é incapaz de capturar a complexa dinâmica das relações políticas entre esses atores “mundializados”.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Ação Pública; Integração Global.

**Abstract**

The collective decision process for sustainable development charges from their policy makers the strategic competence of critical analysis of the complex dynamics of a world of new forms of relationships in a “globalized” space. Among the factors that determine the configuration of the contemporary world we highlight: new technologies, new roles and relationships between actors in a global society. The global integration of markets at different stages of development and new technologies of information and instant communication is not always contribute to the efficiency and effectiveness of national development projects. The mere existence of important variables of public action that lie outside the sphere of control of their leaders is evidence of that fact. If, on the one hand, this phenomenon is not completely new, on the other hand, the radical form and the speed with which it sometimes manifests itself — especially for the peripheral economies — requires its planners much more sensitivity in analyzing this dynamic. This essay reflects on this question from the apparent misunderstanding of the modeling of this globalized world as a network (in the anthropological sense) and the supposed interdependence of relationships that determine this among its actors. In conclusion it is suggested that, although we should not confuse the historical model of center-periphery relationship, like the colonial-imperial — already overcome — with the one under which countries and their economies now are related, it is prudent to assume that the proclaimed as symmetry and interdependence in the relationship between globalized actors does not occur and the

reticular model of representation of the world today is less complex than the phenomenon being modeled. Hence, the representation of the political world of today as the network is unable to capture the complex dynamics of political relations between these actors “globalized”.

Keywords: Sustainable Development, Public Action, Global Integration.